Deutscher Bundestag **Drucksache 18/8150**

18. Wahlperiode 18.04.2016

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Tempel, Matthias W. Birkwald, Ulla Jelpke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/8017 –

Position der Bundesregierung bei der Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum weltweiten Drogenproblem (UNGASS)

Vorbemerkung der Fragesteller

Vom 19. bis zum 21. April 2016 wird die Generalversammlung der Vereinten Nationen die zweite Sondersitzung zum weltweiten Drogenproblem (UNGASS) durchführen. Dort sollen unter anderem die bisher erreichten Ergebnisse des im Jahr 2009 festgehaltenen Aktionsplanes der UN-Mitgliedstaaten in der Drogenbekämpfung diskutiert werden. Die erste UNGASS-Sitzung fand 1998 mit dem erklärten Ziel statt, bis zum Jahr 2008 eine drogenfreie Gesellschaft zu erreichen („A Drug Free World – We can do it!“, www.un.org/ga/20special/). Bereits im Vorfeld der UNGASS-Sitzung hatten sowohl einzelne UN-Mitgliedstaaten als auch weltweit bekannte Persönlichkeiten wie Kofi Annan, zur UNGASS 1998 der UN-Generalsekretär, eine Abkehr von der bisherigen Verbotspolitik gefordert, die auf die Kriminalisierung der Endkonsumierenden setze (Kofi Annan, Wider den Bann, DER SPIEGEL 8/16). Diese Stimmen sind auch im Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) vernehmbar (www.drugpolicy.org/news/2015/10/leaked-united-nations-office-drugs-and-crime-unodc-paper-calls-decriminalizing-drug-use), wonach nur die Entpönalisierung und Entkriminalisierung von Drogenkonsumierenden dazu führe, das gesundheitliche Wohl und die Menschenrechte zu achten.

Doch neue Ansätze können bis zu einem bestimmten Rahmen auch innerhalb der bestehenden UN-Verträge zur internationalen Drogenpolitik auf nationaler Ebene umgesetzt werden. So hat das UNODC den Schritt Portugals, den Besitz geringer Mengen von Substanzen trotz formalen Verbots von der Strafverfolgung auszunehmen als vereinbar mit den internationalen Rahmenverträgen bezeichnet (UNODC, World Drug Report 2009, S. 183). Dabei haben die Folgen aus der Entkriminalisierung von Drogenkonsumierenden Portugal Recht gegeben, sind doch die Anzahl drogenkonsumierender Jugendlicher und Problemkonsumierender sowie die Anzahl von drogenbezogenen Straftaten signifikant gesunken (Heino Stöver und Maximilian Plenert, Entkriminalisierung und Regulierung, http://library.fes.de/pdf-files/iez/10159.pdf, S. 33).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 15. April 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Marlene Mortler, meinte auf dem drogenpolitischen EU-Südamerika-Gipfeltreffen am 12. Februar 2015 in Montevideo: „Wir glauben, dass der UNGASS 2016 Vorbereitungsprozess der richtige Moment ist, um ganz offen zu analysieren, wie viel Geld für welches Element der Drogenpolitik ausgegeben wird, um die Wirksamkeit der verschiedenen Strategien der Angebots- und Nachfragereduzierung Politik zu untersuchen. […] Wir glauben, dass es einen dritten Weg im internationalen Drogenpolitik gibt, der weder UN-Mitgliedstaaten auffordert, sich in einem ‚Krieg gegen Drogen' zu engagieren, noch die UN-Drogenkontrollsystems zu stürzen, die wir als eine Leistung einschätzen, die nicht zu leichtfertig in Frage gestellt werden sollten." So habe „Deutschland beschlossen, einen entwicklungs- und gesundheitsorientierten Ansatz zur Drogenpolitik als Herzstück seiner Drogenpolitik-Agenda im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft 2015 und seines Engagements in der Vorbereitung von UNGASS 2016 zu setzen" (www.drogenbeauftragte.de/fileadmin/dateien-dba/Presse/Downloads/Redebeitrag_DdB_zur_Alternativen_Entwicklung_CELAC_EU_Meeting_11.-12._Februar_2015_Montevideo.pdf).

Die ehemalige Schweizer Bundespräsidentin und als Bundesrätin Leiterin der Schweizer Delegation bei der ersten UNGASS-Sondersitzung 1998, Ruth Dreifuss, sagte am 6. März 2016 mit Blick auf die UNGASS-Sitzung 2016: „Das größte Problem ist immer noch die Widersprüchlichkeit der aktuellen Drogenpolitik. Einerseits halten wir Verbote aufrecht, zum Beispiel den Konsum, den Kauf oder das Anpflanzen von Drogen. Andererseits helfen wir Menschen, die eine solche Straftat begangen haben. In diesem Widerspruch leben heute die meisten Länder, die sich dem Schutz der öffentlichen und individuellen Gesundheit verschrieben haben. Diesen Widerspruch sollten wir und die ganze Weltgesellschaft so bald wie möglich überwinden. Wir sollten aufhören, mündige Menschen zu bestrafen, die nur sich selbst, aber nicht die Gesellschaft gefährden. Wenn wir die Ziele unserer Drogenpolitik, nämlich Gesundheit, Wohlbefinden und Sicherheit, wirklich ernst nehmen, können wir nicht länger ein prohibitives System aufrechterhalten. Die Kontrolle über die ganze Kette müssen die Staaten zurückgewinnen und nicht in den Händen der Mafia lassen" (www.spectra-online.ch/de/spectra/themen/ruth-dreifuss-lvon-der-diesjaehrigen-ungass-erwarte-ich-vor-allem-ehrlichkeit-r-494-10.html).

Ruth Dreifuss gilt als „Mutter der Viersäulenpolitik", die aus Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression besteht (www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/06044/index.html?lang=de). Das Viersäulenmodell wurde dann auch von Deutschland ähnlich übernommen (www.drogenbeauftragte.de/presse/pressemitteilungen/2015-02/drogen-und-suchtbericht-2015.html), wobei Regelungen zur Strafverfolgung von Konsumierenden und Drogenhandel zusammen unter „gesetzliche Maßnahmen zur Angebotsreduzierung" gefasst werden. Das Schweizer Bundesamt für Gesundheit hat die Auswirkungen der Schweizer Drogenpolitik wissenschaftlich evaluieren lassen (www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/06044/07683/index.html?lang=de), was auch die Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für Deutschland gefordert haben (Bundestagsdrucksache 18/1613).

Der Weltkommission für Drogenpolitik (Global Commission on Drug Policy) gehören neben dem früheren UN-Generalsekretär verschiedene ehemalige Staats- und Regierungschefs an (www.globalcommissionondrugs.org). Diese Kommission hat bereits im Jahr 2014 festgestellt:

„Die Dringlichkeit treibt uns an. Die Erkenntnis, dass das bestehende System nicht funktioniert, hat sich durchgesetzt, und auch, dass eine Veränderung nötig und möglich ist. Wir sind überzeugt, dass die 2016 UNGASS (Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Thema Drogen) eine historische Möglichkeit bietet, die Unzulänglichkeiten des Drogenkontrollregimes zu diskutieren, durchführbare Alternativen zu identifizieren und die Debatte mit

derjenigen über die Post-2015-Entwicklungsagenda und Menschenrechte zusammenzuführen. Wir fordern alle UN-Mitgliederstaaten und -Agenturen auf, die Frage der Drogenpolitikreform weiterzudenken. […] Wir bitten alle Länder, die 2016 UNGASS als Gelegenheit wahrzunehmen, endlich die Kontrolle über die Drogen zu erlangen" (www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_DE.pdf).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung verfolgt einen integrativen Ansatz der Drogen- und Suchtpolitik, der auf den vier Ebenen bzw. Säulen Prävention, Beratung und Behandlung, Maßnahmen zur Schadensreduzierung sowie Repression beruht.

Nach Maßgabe der in der EU-Drogenstrategie (2013–2020) getroffenen Übereinkunft der EU-Mitgliedstaaten, auf der internationalen Bühne und mit den Partnerländern mit einer Stimme zu sprechen, haben die EU-Ratspräsidentschaften von Luxemburg und den Niederlanden im Sommer 2015 begonnen, mit den EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Position der Europäischen Union (EU) für UNGASS 2016 zu erarbeiten. Die gemeinsame Position der EU wurde im November 2015 vom Ausschuss der Ständigen Vertreter gebilligt und förmlich von der EU in den UNGASS-Prozess eingebracht. Sie kann auf der UNGASS-Webseite eingesehen werden: www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/IO/EU_COMMON_POSITION_ON_UNGASS.pdf. Auf dieser Linie hat die Bundesregierung in und mit der EU die bisherigen Verhandlungen auf dem Weg zu UNGASS geführt. Dabei ist die Bundesregierung mit ihrer Expertise umfangreich aktiv geworden, um gemeinsam mit den anderen EU-Mitgliedstaaten dafür zu werben und dabei zu unterstützen, dass wichtige Elemente der deutschen und der EU-Drogenpolitik sowie die Erfahrungen in Deutschland in die Drogenpolitik anderer Staaten, die keinen vergleichbar ausgewogenen Ansatz haben, Eingang finden und dort anerkannt werden. Diesen Ansatz verfolgt die Bundesregierung während der UNGASS-Sitzung weiter.

Im Übrigen befindet sich das deutsche Betäubungsmittelrecht im Einklang mit den VN-Suchtstoffübereinkommen. Es wird regelmäßig und in Abstimmung mit den Bundesressorts und unter Einbeziehung der Fachkreise, soweit erforderlich, im Rahmen der internationalen Übereinkommen an neuere Entwicklungen angepasst. Die Drogenpolitik der Bundesregierung beruht auf einem starken gesundheitspolitischen Ansatz. Hierdurch unterscheidet sie sich maßgeblich von Staaten, in denen das Drogenproblem vor allem mit polizeilichen oder militärischen Mitteln bekämpft wird. Deshalb findet weder in der noch durch die Europäische Union und auch nicht in oder durch Deutschland der von den Fragestellern so genannte Krieg gegen Drogen statt.

Die Bundesregierung warnt unverändert vor dem Konsum illegaler psychoaktiver Stoffe und hält daran fest, dass eine verantwortungsbewusste Sucht- und Drogenpolitik Prävention (die viele Menschen vor den Gefahren der Drogensucht bewahrt), Therapie (die vielen Menschen die Möglichkeit zur Rückkehr in ein geordnetes Leben bietet), Hilfe zum Ausstieg als Mittel der Schadensminderung und die Bekämpfung der Drogenkriminalität umfasst.

Das Betäubungsmittelgesetz (BtMG) und insbesondere die Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung (BtMVV) gewährleisten die notwendige medizinische Versorgung mit betäubungsmittelhaltigen Arzneimitteln. Gerade hierdurch erfüllt das Betäubungsmittelrecht eine wichtige gesundheitspolitische Aufgabe für die Gesamtbevölkerung. Jedenfalls die Bundesregierung hat auf dem Weg zu UNGASS 2016 großen Wert darauf gelegt und darauf geachtet, dass das Thema

einer ausreichenden Versorgung der Menschen mit betäubungsmittelhaltigen Arzneimitteln, insbesondere Schmerzmitteln, ein wichtiger und sichtbarer Bestandteil der Diskussionen um die Weltdrogenproblematik ist.

Aus Sicht der Bundesregierung kommt dem BtMG eine maßgebliche generalpräventive Wirkung zu. Dafür spricht nicht nur der hohe Anteil von Personen, die niemals illegale Drogen konsumieren, sondern auch die Wirkung der Aufnahme Neuer Psychoaktiver Stoffe (NPS) in die Anlagen des BtMG, die die Verbreitung der jeweiligen Stoffe einschränkt.

Gleichzeitig weist die Bundesregierung darauf hin, dass das deutsche Betäubungsmittelrecht wichtige und fortschrittliche Ansätze einer modernen Drogenpolitik umsetzt und auch in jüngerer Zeit in wichtigen Bereichen der Drogenpolitik nachhaltige Fortschritte erreicht wurden. Dies zeigen insbesondere die folgenden Ansätze, über deren Durchführung und Anwendung in Deutschland breite Erfahrungen vorhanden sind:

- die Einrichtung von Drogenkonsumräumen (§ 10a BtMG),
- die ärztliche Substitutionsbehandlung für Opiatabhängige mit der Möglichkeit zu einer psychosozialen Betreuung (§ 13 BtMG i. V. m. § 5 BtMVV; auch als diamorphingestützte Substitutionsbehandlung für Schwerstabhängige); jeweils in die Regelversorgung überführt,
- die ausdrückliche Möglichkeit der Vergabe von Einmalspritzen und öffentlichen Informationen hierüber (§ 29 Absatz 1 Satz 2 BtMG),
- das Prinzip der Hilfe statt Strafe (Absehen von der Verfolgung, § 31a BtMG),
- verschiedene Frühinterventionsmodelle (§§ 31a und 37 BtMG),
- das Prinzip der Therapie statt Strafe (Zurückstellen der Strafvollstreckung für betäubungsmittelabhängige Straftäter, §§ 35 ff. BtMG).

1. Wie ist die Tagesordnung der kommenden UNGASS-Sitzung, und welche Beschlüsse werden angepeilt?

Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) hat eine eigene Webseite für UNGASS eingerichtet, auf der auch die vorläufige Tagesordnung abgerufen werden kann: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/032/27/PDF/N1603227.pdf?OpenElement.

Ziel von UNGASS ist ein gemeinsames Abschlussdokument zu den vielfältigen sowie komplexen Aspekten und Herausforderungen des Weltdrogenproblems, dessen Entwurf in der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen (CND) von den Staaten vorbereitet und anlässlich deren 59. Sitzung im März 2016 finalisiert wurde. Der Entwurf, auf den wegen der weiteren Einzelheiten Bezug genommen wird, ist ebenfalls online verfügbar: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V16/017/77/PDF/V1601777.pdf?OpenElement.

2. Welche sind jeweils die wesentlichen Positionen und Ziele, die die Bundesregierung auf der UNGASS-Sitzung vertreten bzw. erreichen möchte?

Die Positionen der Bundesregierung in der Drogenpolitik sind in der Nationalen Strategie zur Drogen- und Suchtpolitik festgelegt. Im Übrigen hat die Bundesregierung wichtige Elemente ihrer internationalen Drogenpolitik in dem Konzept „Globale Gesundheitspolitik gestalten – gemeinsam handeln – Verantwortung wahrnehmen“ festgehalten (www.bmg.bund.de/fileadmin/dateien/Publikationen/

Gesundheit/Broschueren/Globale_Gesundheitspolitik-Konzept_der_Bundesregierung.pdf). Leitlinie für die Bundesregierung ist die in der Vorbemerkung erwähnte gemeinsame Position der EU. Ein wichtiges gesundheitsbezogenes Element dieser Position ist die Förderung des Ansatzes und von Maßnahmen zur Schadensreduzierung („harm reduction“), d. h. die durch Drogen verursachten gesundheitlichen und sozialen Risiken und Schäden zu minimieren. Dieser Aspekt der EU-Positionen berücksichtigt die Festlegung der Bundesregierung in dem vorgenannten Konzept, wonach sie (gemeinsam mit den anderen EU-Partnern) international für schadensmindernde Ansätze (z. B. Spritzentausch und Opiatsubstitutionstherapie) plädiert und Deutschland seine jahrelange breite Erfahrung in diesem Bereich einbringt.

3. Welche Position wird die Bundesregierung auf der UNGASS-Sitzung, insbesondere bezüglich möglicher Vorschläge für eine Entpönalisierung und Entkriminalisierung von Drogen mit dem Ziel der Gesundheitsförderung der Konsumierenden einnehmen?

Eine Abkehr von den Handlungsverboten, Straf- und Bußgeldbewehrungen sowie den generalpräventiven Regelungen des Betäubungsmittelrechts wäre nicht geeignet, den notwendigen Schutz der menschlichen Gesundheit sowohl des Einzelnen wie der Bevölkerung im Ganzen vor den Gefahren zu gewährleisten, die von illegalen Stoffen ausgehen. Der Schutz der Gesellschaft, vor allem von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, macht es unverzichtbar, den unerlaubten Umgang mit Betäubungsmitteln unter Strafe zu stellen und für den unerlaubten Umgang mit nicht geringen Mengen von Betäubungsmitteln einen erhöhten Strafrahmen vorzusehen.

Gleichwohl setzt die Bundesregierung sich dafür ein, dass die auch aus den VN-Suchtstoffübereinkommen ableitbare Vorgabe, wonach Sanktionen verhältnismäßig sein müssen, auch im jeweiligen nationalen Recht anderer Staaten Anerkennung und Umsetzung erfährt. Hierzu hat sich Deutschland jüngst aktiv in die VN-Verhandlungen des von der EU zur 59. Sitzung der CND im März 2016 vorgelegten Resolutionsentwurfs „Promotion of proportionate sentencing for drug related offences of an appropriate nature in implementing drug control policies“ eingebracht.

4. Welche Staaten sind den drei UN-Suchtstoffkonventionen jeweils nicht beigetreten?

Der Beitrittsstatus zu den drei VN-Suchtstoffübereinkommen kann auf der Webseite von UNODC eingesehen werden: www.unodc.org/unodc/en/treaties/index.html. Im Übrigen wird auf den jährlichen Bericht des Suchtstoffkontrollrates der Vereinten Nationen (INCB) verwiesen (s. zuletzt INCB-Bericht 2015, veröffentlicht am 2. März 2016, Kapitel II., Rdnr. 49 ff.; www.incb.org/incb/en/news/AR2015/annual_report_2015.html).

5. Inwiefern hat sich die internationale Gemengelage in Bezug auf die Bewertung der UN-Suchtstoffverträge nach Ansicht der Bundesregierung seit der letzten UNGASS-Sitzung 1998 verändert?

Nach Auffassung der Bundesregierung hat sich bei einer großen Zahl von Staaten die Position weiterentwickelt, dass die VN-Suchtstoffübereinkommen ausreichend Flexibilität bieten, um den vielfältigen Aspekten der Drogenpolitik Rechnung tragen zu können. Gleiches gilt für die jüngst vom Präsidenten des INCB anlässlich der Veröffentlichung des Jahresberichtes 2015 des INCB am

2. März 2016 betonte Position, dass die Welt nicht zwischen einer „militarisierten“ Strafverfolgungspraxis bei Drogendelikten einerseits und der Legalisierung von Drogen zu nicht-medizinischen Zwecken andererseits entscheiden müsse. Es gehe vielmehr darum, Gesundheit und Wohlergehen ins Zentrum einer ausgewogenen Drogenpolitik zu stellen.

6. Wie haben sich die Bewertungen der UN-Suchtstoffabkommen durch die in den CELAC-Staaten vertretenen südamerikanischen Staaten (CELAC: Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten) auf den EU-CELAC-Gipfeltreffen in den letzten zehn Jahren nach Wahrnehmung der Bundesregierung verändert?

   Welche Rückschlüsse zieht die Bundesregierung daraus?

Soweit ersichtlich, besteht unter den CELAC-Staaten keine in allen Punkten einheitliche Auffassung. Insgesamt hat sich jedoch gezeigt, dass verschiedene Staaten dieser Region eine Chance in UNGASS sehen, neue Herausforderungen und weitergehende Themen in die drogenpolitische Diskussion aufzunehmen.

Die Ursachen, Auswirkungen und Beurteilungen der Drogenproblematik sowie die jeweiligen Maßnahmen unterscheiden sich nicht nur zwischen diesen Staaten, sondern auch im Hinblick auf die Lage in anderen Regionen der Welt einschließlich der europäischen Staaten und Deutschlands. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die betroffenen Staaten den unterschiedlichen regionalen oder nationalen Herausforderungen letztlich in eigenstaatlicher Verantwortung begegnen müssen. Hierbei müssen sie insbesondere die Vorgaben der VN-Suchtstoffübereinkommen einhalten und die Menschenrechte achten. Darüber hinaus sollten sie ihre Drogenpolitik insbesondere in internationaler Vernetzung, unter Nutzung internationaler Erfahrungen und in Zusammenarbeit mit anderen Staaten und Organisationen ausrichten.

7. Inwiefern hat sich die Positionen der US-Regierung in Bezug auf den von ihr einst ausgerufenen „Krieg gegen die Drogen“ („War on Drugs“) nach Auffassung der Bundesregierung in den letzten zehn Jahren verändert, und welche Rückschlüsse zieht sie daraus?

Soweit ersichtlich zeichnet sich die Drogenpolitik unter der Administration von Präsident Obama auf US-Bundesebene durch eine stärkere Betonung der Gesundheitskomponente aus. Dies wird begrüßt. Sichtbare Beispiele sind hierfür die Resolutionen zu Behandlungsstandards für Drogenabhängige („Development and dissemination of international standards for the treatment of drug use disorders“) oder zur Sensibilisierung für Recovery-Programme („Supporting Recovery from Substance Use Disorders“), die von den USA in den letzten Jahren in die CND eingebracht wurden.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen, was gemeinsame Ziele angeht. Ergänzend dazu vertreten die EU und die USA den gemeinsamen Standpunkt, dass zusätzliche institutionelle Strukturen, wie etwa das von Panama vorgeschlagene Expertengremium zu Drogen, nicht zielführend sind.

8. Inwiefern teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Fragesteller, wonach der Konsens der Weltgemeinschaft, der bisher in der Prohibition das beste Mittel in der Drogenbekämpfung sah, eingedenk der Legalisierung von Cannabis in Uruguay sowie in einzelnen US-Bundesstaaten, der angestrebten Cannabislegalisierung in Kanada, der Entkriminalisierung von Cannabiskonsumierenden unter anderem in Spanien, Portugal, der Schweiz und der Tschechischen Republik, der Nichtverfolgung des Cannabishandels in den Niederlanden und der Forderung einiger süd- und mittelamerikanischer Staaten, Kokain zu entkriminalisieren, zerbrochen ist (bitte Begründung anführen)?

Ausweislich der nationalen und der europäischen Drogenstrategie verfolgen die Bundesregierung und die EU einen differenzierten Ansatz in der Drogenpolitik, der neben Repression seine gesundheitlichen Schwerpunkte der Prävention, Beratung und Behandlung sowie auf Therapiemaßnahmen hat und auf vier Säulen beruht.

Inwieweit die Entscheidung anderer Staaten, etwa von Uruguay, für eine Freigabe von Cannabis zu Genuss- bzw. Rauschzwecken durch die VN-Suchtstoffübereinkommen abgedeckt ist, haben INCB und UNODC klar mit dem Hinweis beantwortet, dass Uruguay sich damit nicht mehr in der Flexibilität der VN-Suchtstoffübereinkommen bewegt (s. zur Nichtvereinbarkeit mit den VN-Suchtstoffübereinkommen jüngst das Eröffnungsstatement des INCB-Präsidenten während der 59. Sitzung der CND am 14. März 2016, S. 3; www.incb.org/documents/Speeches/Speeches2016/Speech_CND_opening_UNGASS_special_segment_final_check_against_delivery.pdf).

9. Inwiefern unterstützt die Bundesregierung heute das etwa von der letzten UNGASS-Sitzung 1998 proklamierte Ziel einer drogenfreien Gesellschaft?

Die Bundesregierung setzt auf eine moderne und zeitgemäße Strategie zur Reduzierung der Drogen- und Suchtprobleme in Deutschland. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung hat dies jüngst noch unterstrichen und in einem Interview deutlich gemacht (s. Interview vom 6. April 2016 unter www.dw.com/de/drogenfreie-welt-kaum-zu-erreichen/a-19167876).

10. Inwiefern ist Deutschland mit der Strafverfolgung auch gegen Konsumierende nach Ansicht der Bundesregierung Teil des „Kriegs gegen die Drogen“?

Wie bereits in der Vorbemerkung der Bundesregierung ausgeführt verfolgt die Bundesregierung einen integrativen Ansatz in der Drogen- und Suchtpolitik, bei dem Repression nur eine der vier Säulen darstellt. Im Übrigen wird auf die in der Antwort zu Frage 5 wiedergegebene Äußerung des INCB-Präsidenten zu den Aspekten einer „militarisierten“ Strafverfolgungspraxis bei Drogendelikten einerseits und der Legalisierung von Drogen zu nicht-medizinischen Zwecken andererseits verwiesen.

11. Für wie wirksam haben sich die Mittel der Suchstoffabkommen zur Erreichung einer drogenfreien Gesellschaft nach Ansicht der Bundesregierung erwiesen, und inwiefern lässt diese (fehlende) Wirksamkeit schon Überlegungen nach einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Drogenpolitik nach Ansicht der Bundesregierung notwendig werden?

Die VN-Suchtstoffübereinkommen bieten aus Sicht der Bundesregierung ausreichend Flexibilität, um den vielfältigen Aspekten der Drogenpolitik Rechnung tragen zu können. Hier sieht sich die Bundesregierung nicht nur im Einklang mit den anderen Mitgliedstaaten der EU, sondern auch in Übereinstimmung mit vielen Drittstaaten.

Es ist aus Sicht der Bundesregierung wichtig, dass die Möglichkeiten der VN-Suchtstoffübereinkommen unter Berücksichtigung vor allem der Menschenrechte und sozio-ökonomischer und sozio-kultureller Aspekte vollständig und ausgewogen von den Vertragsstaaten umgesetzt werden. Dieses Verständnis hat auch der Präsident des Internationalen Suchtstoffkontrollrates (INCB) ausdrücklich betont (s. jüngst in einer Pressemitteilung vom 1. Februar 2016 unter www.incb.org/incb/en/news/press-releases/2016/press_release010216.html und in seinem Eröffnungsstatement während der 59. Sitzung der CND am 14. März 2016; www.incb.org/documents/Speeches/Speeches2016/Speech_CND_opening_UNGASS_special_segment_final_check_against_delivery.pdf).

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

12. Inwiefern steht es nach Ansicht der Bundesregierung den Unterzeichnerstaaten der drei UN-Suchtstoffabkommen frei, für

a) Cannabis oder

b) andere gemäß UN-Suchtstoffabkommen illegalisierte Drogen

eine Straflosigkeit von Besitz und/oder Erwerb zum eigenen Gebrauch zu regeln?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

13. Inwiefern steht es nach Ansicht der Bundesregierung den Unterzeichnerstaaten der drei UN-Suchtstoffabkommen frei, für

a) Cannabis oder

b) andere betroffene Drogen

den Besitz und/oder Erwerb zum eigenen Gebrauch zu legalisieren?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

14. Inwiefern schreiben die völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Kriminalisierung von Drogenanbau, Drogenbesitz und Drogenkonsum nach Kenntnis der Bundesregierung strafrechtliche Maßnahmen vor, bzw. inwiefern wären in Deutschland auch Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände ausreichend, um den Anforderungen der UN-Verträge zu genügen?

Nach deutschem Betäubungsmittelrecht, das im Einklang mit dem VN-Suchtstoffüberein-kommen steht, ist der bloße Konsum illegaler Betäubungsmittel in Deutschland nicht strafbar. Es ist ein Prinzip des deutschen Strafrechts, Selbstschädigungen nicht unter Strafe zu stellen. Wer mit Betäubungsmitteln seine Gesundheit schädigt, ist grundsätzlich straflos.

Das BtMG knüpft die Strafbarkeit an Handlungen, die dem Verbrauch vorausgehen. Insbesondere wird nach § 29 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 BtMG bestraft, wer Betäubungsmittel unerlaubt anbaut, herstellt, mit ihnen Handel treibt, sie, ohne Handel zu treiben, einführt, ausführt, veräußert, abgibt, sonst in den Verkehr bringt, erwirbt oder sich in sonstiger Weise verschafft.

Ein strafbarer Erwerb oder Besitz liegt aber nicht bei jedem unerlaubten Umgang mit Betäubungsmitteln vor, sondern setzt voraus, dass der Konsument die tatsächliche Verfügungsgewalt über das Betäubungsmittel erlangt (Körner, Kommentar zum BtMG, 8. Auflage, § 29, Teil 13, Rdnr. 33). Hieran kann es fehlen, wenn das Rauschgift nur zum Mitgenuss oder in verbrauchsgerechter Menge zum sofortigen Verbrauch an Ort und Stelle hingegeben wird (BGH, Beschluss vom 24. November 1992 – 1 StR 780/92).

Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 12 und 15 verwiesen.

15. Inwiefern binden EU-rechtliche Verpflichtungen die deutschen Gesetz- und Verordnungsgeber bezüglich repressiver Maßnahmen gegen Drogenkonsumierende, insbesondere bei Besitz geringer Mengen zum Eigenbedarf?

Bindende Vorgaben auf EU-Ebene enthält der Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels hinsichtlich der Drogendefinition. Daneben sieht das auf EU-Ebene im wesentlichen harmonisierte Grundstoffrecht weitere, unmittelbar in den EU-Mitgliedstaaten geltende Vorgaben für den Umgang mit solchen Chemikalien (Ausgangsstoffe) vor, die häufig für die illegale Herstellung bestimmter Drogen wie Heroin oder Kokain verwendet werden. Diese Mindestvorschriften sind erforderlich, um einen gemeinsamen Ansatz auf der Ebene der EU bei der Bekämpfung dieses illegalen Handels zu ermöglichen. Diese Maßnahmen der EU konzentrieren sich auf die schwersten Arten von Drogendelikten. Bestimmte Verhaltensweisen in Bezug auf den persönlichen Konsum können die Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften regeln. Die von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Strafen sollen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein und Freiheitsstrafen einschließen. Unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips sollen bei der Bestimmung des Strafmaßes Sachverhalte, wie Menge und Art der gehandelten Drogen, und die Frage, ob die Straftat im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen wurde, berücksichtigt werden. Im Übrigen trifft der Beschluss 2005/387/JI des Rates vom 10. Mai 2005 betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Stoffen Vorgaben für die Erfassung und Bewertung dieser Stoffe, die im Einzelfall zu Umsetzungsverpflichtungen durch die EU-Mitgliedstaaten führen können.

16. Inwiefern erwägt die Bundesregierung, für den Vorschlag der Global Commission on Drug Policy (www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_DE.pdf, S. 9), wonach den Staaten durch eine Experimentierklausel in der nationalen Drogengesetzgebung der begrenzte und kontrollierte Zugang, zum Beispiel für Cannabis (außerhalb des medizinischen Gebrauchs), ermöglicht werden soll, auf der UNGASS-Sitzung einzutreten (bitte Begründung anführen)?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

17. Inwiefern ist die kommende UNGASS-Sitzung maßgeblich zur Evaluation der Wirkungen der UN-Maßnahmen und -Verträge gedacht?

 a) Inwiefern hält die Bundesregierung die gegenwärtige internationale Drogenpolitik für aussagefähig evaluiert?

Der UNGASS-2016-Prozess wurde durch Resolution 67/193 vom 20. Dezember 2012 der Generalversammlung der VN in Gang gesetzt. Die Vorbereitungen lagen in der Hand der CND sowie des UNODC als Sekretariat. Die Bundesregierung hat sich in und mit der EU immer aktiv in den Vorbereitungsprozess eingebracht. Ziel von UNGASS ist ein Abschlussdokument zum Weltdrogenproblem, dessen Entwurf in der CND von den Staaten vorbereitet und anlässlich deren 59. Sitzung im März 2016 finalisiert wurde. Der Entwurf ist online verfügbar unter: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V16/017/77/PDF/V1601777.pdf?OpenElement.

 b) Inwiefern sind die deutschen umsetzenden Regelungen im Betäubungsmittelrecht in ihren vielfältigen Auswirkungen nach Ansicht der Bundesregierung valide evaluiert?

Die Bundesregierung sieht derzeit keine Notwendigkeit, die nationale Drogenpolitik aufgrund der Inhalte des – bislang im Entwurf vorliegenden – UNGASS-Abschlussdokuments zu evaluieren.

18. Inwiefern stimmt die Bundesregierung ihrer Drogenbeauftragten Marlene Mortler zu, dass der UNGASS 2016 Vorbereitungsprozess der richtige Moment sei, um ganz offen zu analysieren, wie viel Geld für welches Element der Drogenpolitik ausgegeben wird, um die Wirksamkeit der verschiedenen Strategien der Angebots- und Nachfragereduzierung Politik zu untersuchen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

Das in der Vorbemerkung der Fragesteller genannte Zitat ist der Rede der Drogenbeauftragten der Bundesregierung, Marlene Mortler, mit dem Titel „Alternative Entwicklung im Rahmen des UNGASS-Vorbereitungsprozesses“ vom 12. Februar 2015 entnommen. Die Rede hielt die Drogenbeauftragte im Rahmen des „XVII High Level Meeting of the EU-CELAC Coordination and Cooperation Mechanism on Drugs“.

Das Zitat bezieht sich auf das geringe Finanzierungsvolumen, das von der Staatengemeinschaft seit 2009 für alternative Entwicklungsmaßnahmen zur Situation illegalen Drogenanbaus zur Verfügung gestellt worden ist – ein Umstand, auf den die Drogenbeauftragte immer wieder hinweist. Die Bundesregierung stimmt dieser Bestandsaufnahme zu. Weiterhin stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, dass im Rahmen des UNGASS-Prozesses kritisch hinterfragt werden sollte, weshalb die Finanzierungszusagen für den Bereich „Alternative Entwicklung“ hinter den Erwartungen zurück geblieben sind.

19. Inwiefern haben die Bundesregierung oder die Drogenbeauftragte der Bundesregierung eine solche Analyse durchgeführt, und wo sind gegebenenfalls die Ergebnisse einsehbar?

Die Analyse zur Finanzierungssituation von „Alternativer Entwicklung“ sind dem am 2. März 2016 veröffentlichten UNODC Weltdrogenbericht 2015 (S. 83 ff.) zu entnehmen, der ein Sonderkapitel zu „Alternativer Entwicklung“ enthält, auf das wegen der weiteren Einzelheiten Bezug genommen wird. Der Bericht ist abrufbar unter: www.unodc.org/wdr2015/.

20. Was hat die Bundesregierung getan, um der Resolution der UN-Suchtstoffkommission 2006 nachzukommen, derzufolge die erreichten Fortschritte und die Schwierigkeiten beim Erreichen der von der Vollversammlung in ihrer 20. Sondersitzung (UNGASS 1998) formulierten Ziele und Vorgaben einer objektiven, wissenschaftlichen, ausgewogenen und transparenten Bewertung zu unterziehen sind (bitte Inhalt des entsprechenden übersandten Berichts wiedergeben und darauf eingehen, wie die Kriterien der Bewertung jeweils eingehalten wurden)?

Da die Fragesteller nicht konkret angegeben haben, auf welche Resolution der CND sie Bezug nehmen, vermutet die Bundesregierung, dass die CND-Resolution 49/1 gemeint ist. In dieser wird der UNODC-Exekutivdirektor ersucht, zur 50. Sitzung der CND einen Umsetzungsbericht vorzulegen. Dieser Bericht ist verfügbar unter: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V07/808/58/PDF/V0780858.pdf?OpenElement.

Soweit ersichtlich ergeben sich für die Mitgliedstaaten daraus keine Berichtspflichten.

21. Wie viel Geld wird jeweils für die vier Säulen der deutschen Drogenpolitik pro Jahr ausgegeben?

Gemäß den Ergebnissen der Studie „Schätzung der Ausgaben der öffentlichen Hand durch den Konsum illegaler Drogen in Deutschland“, die vom Bundesministerium für Gesundheit gefördert und 2010 veröffentlicht wurden (www.thieme-connect.de/ejournals/pdf/gesu/doi/10.1055/s-0029-1243212.pdf), ergeben sich für das untersuchte Jahr 2006 Kosten zwischen 5,2 und 6,1 Mrd. Euro an öffentlichen Ausgaben für den Bereich illegaler Drogen. Eine Trennung der Ausgaben nach den vier Säulen ist aufgrund der Erfassung der Kosten nicht durchgehend möglich. Dabei betrug der Anteil der Deutschen Rentenversicherung in Form von Ausgaben für medizinische Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie Renten wegen Erwerbsminderung etwa 172 Mio. Euro. Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenkassen für Medikation, Krankenhausaufenthalte, Rehabilitationen usw. beliefen sich hochgerechnet auf 1,4 Mrd. Euro. Auf Ebene der Gebietskörperschaften konnte ein Betrag zwischen 3,7 und 4,6 Mrd. Euro ermittelt werden, der für die Prävention und Minderung der Folgen des Drogenproblems in Form von Präventions-, Interventions- und Repressionsmaßnahmen ausgegeben wurde.

22. Welche entwicklungs- und gesundheitsorientierten Ansätze in der Drogenpolitik wurden im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft 2015 und des deutschen Engagements in der Vorbereitung von UNGASS 2016 verfolgt und wie maßgeblich vorangebracht (vgl. Zitat der Drogenbeauftragten der Bundesregierung in der Vorbemerkung der Fragesteller)?

Die Bundesregierung hat den Themenkomplex „Alternative Entwicklung“ im Rahmen der Roma-Lyon-Gruppe der G7 2015 bearbeitet und hat hierzu unter anderem im Juni 2015 ein G7-Expertentreffen zur Sicherheit und Entwicklung im Rahmen der „Alternativen Entwicklung“ in Berlin ausgerichtet.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat im August 2015 das Vorhaben „Global Partnership on Drug Policies and Development“ beauftragt, das von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des BMZ und unter politischer Schirmherrschaft der Drogenbeauftragten der Bundesregierung umgesetzt wird. Ziel des Vorhabens ist die internationale Verankerung von entwicklungs- und gesundheitspolitischen

Ansätzen der Drogenpolitik. Siehe hierzu: www.drogenbeauftragte.de/presse/pressemitteilungen/2015-02/weltdrogentag.html.

Im Rahmen des Vorhabens wurden im Auftrag des BMZ und unter Schirmherrschaft der Drogenbeauftragten mehrere internationale Konferenzen ausgerichtet, die den UNGASS-Prozess begleitet haben. Mitveranstalter waren andere interessierte Regierungen, das UNODC sowie Nichtregierungsorganisationen. Die Ergebnisse dieser Konferenzen wurden gemeinsam in den UNGASS-Prozess eingebracht und dort in den Verhandlungsprozess eingebracht. Das Thema „Alternative Entwicklung“ war auch einer der Schwerpunkte der Rede der Drogenbeauftragten bei der 59. Sitzung der CND im März 2016.

23. Inwiefern bleibt die Bundesregierung bei ihrer Aussage, dass „eine Abkehr von den Handlungsverboten, Straf- und Bußgeldbewehrungen sowie den generalpräventiven Regelungen des Betäubungsmittelrechts nicht geeignet [wäre], den notwendigen Schutz der menschlichen Gesundheit sowohl des Einzelnen wie der Bevölkerung im Ganzen vor den Gefahren zu gewährleisten, die von illegalen Substanzen ausgehen“ (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/2937)?

Die Bundesregierung vertritt diese Position weiterhin.

24. Inwiefern hält die Bundesregierung die Aussage der Weltkommission für Drogenpolitik auch auf Deutschland für übertragbar, dass „die weltweite Drogenprohibition […] nicht nur seine ursprünglich deklarierten Ziele verfehlt [hat], sie hat auch alarmierende soziale und gesundheitliche Probleme geschaffen“ (www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_DE.pdf)?

Auf die Antworten zu den Fragen 12 und 23 wird verwiesen. Im Übrigen ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die von den Fragestellern zitierte Äußerung wohl auf Staaten bezogen ist, die anders als es in Deutschland der Fall ist, keinen ausgewogenen Ansatz in ihrer Drogenpolitik haben und insbesondere den gesundheitsbezogenen Aspekt in ihren Drogenpolitiken nicht ausreichend berücksichtigen.

25. Inwiefern stimmt die Bundesregierung den häufig zu öffentlichen Anhörungen des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages eingeladenen Sachverständigen Jörn Patzak und Prof. Dr. Rainer Thomasius zu, die durch eine Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) nicht nur eine Entkriminalisierung des Besitzes von geringen Mengen Cannabis (Soll-Regelung in § 31a BtMG zur Nichtverfolgung, unter anderem des Besitzes einer geringen Menge Cannabis), sondern auch die Erlaubnis, eine geringe Zahl von Cannabispflanzen zum eigenen Bedarf anzubauen, fordern?

Beide Sachverständige haben, soweit dies für die Bundesregierung ersichtlich ist, weder eine Entkriminalisierung des Besitzes von geringen Mengen Cannabis noch eine Erlaubnis für den Eigenanbau von Cannabis gefordert. Im Hinblick auf die Höhe der Strafandrohung der einzelnen Strafnormen des BtMG, die sich im Wesentlichen nach der Menge des Betäubungsmittels bestimmt, mit dem der Täter in strafbarer Weise umgangen ist, wurde lediglich angesprochen, inwieweit es sich empfehlen könnte, die derzeit länderspezifischen Vorgaben zur Frage einer geringen Menge, die im Einzelfall nur für den Eigenbedarf beabsichtigt ist, einheitlich auf der Ebene des BtMG zu regeln. Insgesamt wurde aber die Position der Bundesregierung unterstrichen, dass sich die Regelungen des BtMG grund-

sätzlich bewährt haben. Die strafbewehrten Verbote des Betäubungsmittelrechts sind ein notwendiger und unverzichtbarer Bestandteil der auf den vier Säulen basierenden Drogenpolitik der Bundesregierung.

26. Inwiefern teilt die Bundesregierung die Einschätzung des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan, wonach es akzeptiert werden sollte, „dass eine drogenfreie Welt eine Illusion ist“ (www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/kofi-annan-die-illusion-von-einer-drogenfreien-welt-a-1078446.html)?

Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen.

27. Inwiefern stimmt die Bundesregierung der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen (EKDF) zu, dass es im Jahr 2014 bei der High Level Review der UN-Betäubungsmittelkommission verpasst wurde, das komplexe Drogenthema offen und konstruktiv zu diskutieren (www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCMdXx3e2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)?

Die Bundesregierung nimmt die zitierte Äußerung zur Kenntnis.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333